

民办高教产业化的矛盾因素与对策

武毅英

提 要 民办高等教育具有适应性强、竞争性明显、灵活实用的特点。据此,许多学者认为以“产业化”的管理模式来取代传统的“事业化”管理模式,可能更有利于民办高等教育的发展。笔者也很赞同这种观点,但问题是民办高等教育的“产业化”过程,还必须克服各种矛盾因素:办学的营利与非营利问题、教育的公平与不公平问题、竞争的有序与无序问题、政府的直接干预和间接干预问题、教育的福利与非福利问题、办学的数量与质量问题等等。如果这些矛盾因素不能得到有效的化解,民办高等教育的“产业化”理论将很难付诸实践。

关 键 词 产业化 矛盾因素 对策

作 者 武毅英,女,厦门大学高等教育科学研究所副教授 (厦门 361005)

一 民办高教产业化的背景、涵义与实质

80年代中期,我国教育界就曾提出过教育商品化、教育市场化、教育产业化的概念。自1998年以来,教育产业化的字眼更是频繁地出现在报刊媒体上。与80年代相比,这次的声音更响亮,提倡者中不乏高层的领导和著名的专家学者。当前,人们提出民办高等教育产业化可以先行的观点并非偶然,而是有其客观基础的:(1)1992年6月,中共中央、国务院颁发了《关于加快发展第三产业的决定》,首次明确将教育定位为“对国民经济发展有全局性、先导性影响的基础产业”。至此,关于教育产业化的研究和讨论正式见诸报刊、杂志;(2)1996年,世界经合组织在其发表的《以知识为基础的经济》一文中,率先使用了“知识经济”的概念,并指出知识产业可望成为未来经济发展的主导产业,其高利率和高附加价值是显而易见的。教育作为知识产业的一部分,如何成为新的经济增长点

是人们所关注的;(3)1998年,江总书记发表“全党和全社会都要高度重视知识创新、人才开发对经济发展和社会进步的重大作用”的讲话以来,教育部立即制定并颁布了《面向21世纪教育振兴行动计划》,确立了21世纪初高等教育大众化的发展目标;(4)1999年初,全国人大和政协的部分代表和委员们,在“两会”期间,曾就非义务教育的产业化问题,专门进行了探讨。此次讨论影响巨大,它为进一步研究民办高等教育产业化问题营造了良好的舆论氛围。

以笔者管见,民办高教“产业化”有这么两层涵义:一是指民办高等教育作为产业所选择的运行方式。只要民办高等教育以产业的方式来运行,就必须遵循产业发展的共同规律:讲求投入产出的平衡,讲求自负盈亏,讲求等价交换,讲求效益、竞争和淘汰;二是指“产业化”的内涵与外延。就民办高等教育“产业化”的内涵而言,它既是一种过程,又是一种阶段性结果。若将其视为“过程”,那么民办高教“产业化”就有快慢、先后之分和程度

上的差异。若将其视为“阶段性结果”,那么民办高教“产业化”还有“第三产业”与“基础产业”之区别:前者是80年代中期的产物,后者是90年代末期的产物,后者的地位和作用均高于前者;就民办高等教育“产业化”的外延来看,它是指教育过程之内和过程之外的“产业化”,即包括教育过程之内的人才培养、教师服务、科研成果以及教育过程之外的校办产业和后勤服务在内的“产业化”。

民办高教“产业化”的实质归结起来有这么几条:一是遵循“投入——产出”的产业发展规律,讲求教育投资的效率与效益;二是实现教育产业与其它产业、买方与卖方之间的等价交换;三是促进高校科研成果向现实生产力转化,培植新的经济增长点;四是加速高等教育的大众化进程,提高全民素质。

二 民办高教产业化的矛盾因素

(一)产业化中的营利与非营利问题

民办高教的产业化是实现高等教育大众化的一条捷径,高等教育大众化是当代世界高等教育发展的一种潮流与趋势。民办高等教育之所以选择“产业化”的发展模式,是与知识经济赋予教育的功能以及当前的教育产业政策密切相关的。其试行过程将不可避免地会遇到各种矛盾因素,其中最棘手的就是产业化过程中的营利与非营利问题。营利,对产业发展来说是一种合理合法的必然结果,但对教育产业发展来说则不一定合法也不一定是一种必然的结果,因为它还要同时兼顾教育本身的发展规律;而非营利,对于办教育来说既合理又合法,但对产业发展来说则不符合其运行规律。产业与教育宗旨之间的不协调性,构成了民办高等教育产业化过程中的一对矛盾因素。我国《教育法》曾明文规定:任何形式的教育都不得以营利为办学目的。该规定对社会力量办学无疑是一道难以逾越的障碍,事实上,社会力量办学往往是按企业管理的模式,以市场的规则来运行的,通常是

用“以产养学”或“以学养学”的方式来维持其生存和发展的,讲求自负盈亏和经济效益是其办学的一大特色,但放弃教育宗旨也是不可取的。可见,选择一方或放弃所有都比较容易,唯独兼顾各方最为困难。也就是说,民办高教产业化一个最突出的难点在于既要坚持教育的宗旨,又要追求好的经济效益,同时还要不违法。

(二)教育的公平与不公平问题

民办高教产业化的又一道难题,是关于教育的公平性问题。不可否认,教育的公平性问题,历来是社会经济发展所追求的目标之一,也是教育发展所追求的理想目标,因此,民办高教产业化不可能偏离这个目标。民办高等教育无论以何种形式办学,都离不开“以产养学”或“以学养学”这种基本形式,前一种形式是与成本分摊制相配套的,后一种形式则是与全额收费制相配套的,它们之于教育产业化都是必不可少的。当前,民办高等教育又迎来了一个新的发展时期,高等教育大众化目标的提出,为民办高等教育产业化政策的推行铺平了道路。诚然,民办高校的大门向众多求学者敞开是一件利国、利民的好事,但对千万个家庭来说也是一件既烦恼又负担很重的事,因为全额付费上学并非所有家庭都能承受,况且这种做法还可能造成新的就学机会的不平等现象:有支付能力的家庭孩子上得起大学,无支付能力的家庭孩子上不起大学。对此,无论是采用助学金、奖学金的办法,还是采用贷学金的办法,都难以奏效。按理说“谁受益谁付费”应该被奉为受教育者的一条公平性原则,但在实际操作中,公平的涵义往往是较宽泛的,付费的公平并不能涵盖就学的公平。因此,如何找到一个好的协调办法是解决这一问题的关键。

(三)市场竞争中的有序与无序问题

长期以来,民办高等教育一直是作为公办高等教育的“补充”来办学的,因此在与公办高等教育的竞争中往往处于不利地位,尤

其在办学条件、生源质量、师资力量、学术水平和社会保障等方面更是处于劣势。加之教育系统内的竞争机制不完善,无序竞争十分普遍,客观上又加剧了双方在竞争之后的不平等格局:地位一高一低、力量一强一弱、生源一好一坏、条件一优一劣、效益一高一低。就目前全国普通高等院校对生源扩招的竞争形势来看:公办高校由于潜力巨大,扩容条件占优,无论是走读制、轮班制还是插班制,均对生源有很大的吸引力,为此公办高校可能成为“扩招生”或“择校生”的首选;而民办高校由于地位比较悬殊,多数学校还在为资金、场地、师资、生源和质量而奋斗,被教育部确认的民办高校寥寥无几,因此,扩招实际上对多数民办高校的发展来说不是“减压”而是“加压”,还可能使竞争环境进一步恶化。也就是说,普通高等院校今后的每一次扩容,都可能给民办高等教育的生存或发展带来新的压力,如何才能改变这种状况,成了民办高教产业化过程中又一个亟需解决的难题。

(四)政府的直接干预和间接干预问题

民办高教产业化的过程,不是一种孤立的行为,它需要与政府、社会以及市场之间建立起一定的外部关系基础,这种关系基础对于民办高教产业化发展是必不可少的。就目前民办高教与政府建立的关系来看,有这么几种:一是政府的直接控制与民办高校被动管理关系;二是政府的间接控制与民办高校的自主管理。许多国家和地区在对民办高教的调控上,也还存在着“直接控制”和“间接控制”的分歧:凡是民办高校量多、质差的国家和地区,人们多主张政府应严加控制;凡是倡导教育自由,办学自主的国家和地区,人们多主张政府应放宽控制。相比之下,我国政府对民办高教的干预则要严厉得多和直接得多,包括资源配置方式、管理模式、用人制度、办学权、入学条件和学历认定等方面,都存在着不同程度的直接干预现象,这对于民办高等教育按市场规律来运行是十分不利的。就

目前的情况而言,如果民办高等教育放弃了“事业化”而选择了“产业化”的发展模式,那么其运行就必须与以市场调节为主、政府调控为辅的机制相对应,此时政府的放权与间接调控就显得尤为重要。

(五)教育的福利与非福利问题

我国民办高等教育是依靠社会力量举办的,有着广泛的社会基础和较完善的市场运作机制,其社会性和市场性是民办高等教育生存与发展的基本属性。从近几年的情况来看,民办高等教育的数量虽有很大的发展,但多数是靠社会赞助的方式发展起来的,以教育产业化的形式(以产养学或以学养学)发展起来的并不多见。由于社会赞助的不稳定性和民办高等教育对其依赖性明显,多数民办高校处在动荡之中,很难良性发展。90年代中期以来,我国非义务教育虽全面实行了成本分摊制,但人们在观念上仍把教育看成“公益事业”或“福利事业”,很难接受教育是“产业”甚至是“基础产业”的新观念。因此,即使是民办高校,为了保证有足够的生源,也不得不放弃全额收费的做法。那么,如何才能使民办高等教育建立起“教育产业”的形象又能摆脱“教育福利”的阴影?又如何使教育的福利性观念逐渐淡化并使教育的产业性观念逐渐增强?显然这又是一大难题。

(六)民办高等教育的质量与效益问题

生源多效益高与质量高效益好是两个完全不同的概念,前者偏重经济效益,后者侧重社会效益。但在现实生活中,人们往往把质量差与数量多、效益高联系在一起,而把质量高与数量少、效益差联系在一起,把效益与质量对立起来并割裂开来,似乎量多质差或量少质高是一种固定的关系,它们之间有着不可调和的矛盾。如果民办高等教育要想在实施产业化过程中闯出一条新路子,就必须先在实践中解决这一问题或在理论上对该问题有所突破。我们不妨这么假设,量多与质高是可以相互统一或同时存在的,如果说答案是否

定的,那么怎么会有如此之多的高校实现规模效益与质量效益的双丰收?比如北大、清华和南京大学,这都是一些活生生的例子。从本质上看,纯粹的“产业化”是以追求营利为目的的,而教育的“产业化”,不仅要追求好的经济效益(以确保产业的正常运转),同时又要追求好的社会效益(确保人的全面发展和社会的进步)如何才能找到质量与效益的最佳结合点?如何才能实现经济目标与教育宗旨的统一?这显然是很值得进一步探讨的问题。

三 问题与对策

(一)关于合法性问题的对策

关于民办高教产业化过程中可能出现的营利现象,有几种思路可供选择:其一,将营利与非营利的民办高校分开。对于营利性学校,实行完全的企业化管理:对内实施产业化经营,对外须向税务部门缴纳相应的所得税、土地税和场地税等;对于非营利学校,实行政策扶持:对内按产业化方式运作,对外免交相应的所得税、土地税和场地税等。当然,这些设想均必须通过立法来解决。其二,把学校的经营者与投资者分开并规定其办学行为:经营者应以办学为宗旨而不得以营利为目的,学校当年的纯收入应滚入下一年的学校发展基金当中而不得作为其它费用随意开支;投资者可获得略高于银行或债券利率的回报率(但与其他投资者以追求利润的最大化为目的是有区别的);至于学校付给投资者的回报额,可直接计入学校当年的经营成本中,但投资者获得的回报额则必须依法缴纳相应的所得税。这种做法的可取之处在于:既不违背教育宗旨,又不违反法律条文,还具有一定的可操作性;既能吸收社会上的闲散资金,又能增加教育投资,还能促进教育消费。

(二)关于公平性问题的对策

教育机会均等,固然是一个国家或地区教育发展以及社会经济发展所追求的理想目标之一,但是在实现这一目标的过程中并不

是所有社会成员都能同时享受到这种平等待遇的,因为各个国家的经济发展水平有较大差异,经济实力强的国家,享受教育福利的人相对较多;反之,经济实力弱的国家,享受教育福利的人就相对较少。我国现阶段的非义务教育(包括民办高等教育),既不是一种纯粹的或平均的社会福利,也不是一种完全的国家或政府行为,它与国家的经济发展实力、政府重视教育的程度、接受高等教育的适龄人口数、社会对高等教育的需求以及世界高等教育大众化的发展趋势等因素是直接或间接相关的,因此对现阶段的高等教育产生超现实的平均期望是有害而无益的。基于这种观点,在解决民办高教产业化过程中可能遇到的公平性问题时,不妨采用“借”富济贫的办法:对于那些家庭条件好分数略差的学生实行高收费,对于那些家庭条件一般分数又过得去的学生实行标准收费,对于那些家庭条件差分数又较好的学生实行免收或减免学费。这种做法的好处在于,既可确保生源的质量,又可兼顾教育的公平性,还可确保学费相互抵消后不使学校入不敷出。

(三)关于改善竞争环境的对策

当高等教育以事业化方式运作时,往往是计划起主导作用,引进竞争机制是以局部或无序的方式开始的;当高等教育以产业化方式运作时,往往是市场起主导作用,引进竞争机制则是全方位和有序的。就目前实施教育产业化的基本要求而言,民办高等教育虽没有明显的优势,但其办学规模小、专业适应性强、人才实用等特点,更适合于实施教育产业化。民办高等教育要走出低谷,摆脱竞争中的不利处境,当务之急是要充分利用好宏观环境急剧变化中的各种有利条件:(1)新近出台的《宪法修正案》,已正式将私有制经济确立为公有制经济的重要组成部分,这意味着建立在私有制经济基础之上的私立或民办高等教育也有望成为高等教育的重要组成部分;(2)今年全国普通高等院校在原先扩招

22万新生的基础上又扩招 33万新生,这对于民办高校的招生无疑是一个“利空”消息,但是目前各地区教育行政部门也相继制定了相关的扶持政策,如:允许民办高校先行实施教育产业化;放宽民办高校在外地招生的限制;加大对民办高等教育办学特色的宣传;民办与公办高校的用工制度与社会保障制度将逐渐并轨;(3)知识经济时代的来临,赋予了高等教育新的功能、作用与地位:知识产业和知识产品可以带来高附加价值;教育是国民经济的“基础产业”,有着不可替代的先导和全局作用;高等教育的职能可进一步拓展到知识的创新、生产、传播和应用等领域。这些有利因素,对于民办高等教育的产业化来说,既是挑战又是机遇,民办高等教育应牢牢抓住这次难得的发展机会,为“二次创业”和“有序竞争”开创新的局面。

(四)关于政府干预问题的对策

以上分析表明,各国政府对民办高教的干预并没有固定的模式,只是在直接控制与间接控制之间进行协调与平衡。根据目前我国民办高等教育资源配置中计划多于市场的特点,一方面应尽可能削弱政府对民办高等教育的直接控制,使民办高等教育的管理模式由“事业化”转为“产业化”,把产业的先进思想、经营方略、创新意识充实到教育产业的管理过程之中;另一方面则应强化对民办高等教育的间接控制,通过立法保障、决策影响和经费调控等手段,积极引导市场走向,平衡各经济利益主体对民办高等教育的制约,刺激消费者市场和劳动力市场对民办高教的需求,确保民办高教具有充分的办学自主权,减少市场对民办高教产业化的消极影响。具体地说,在对民办高等教育资源的配置上,政府应在政策上对其网开一面,让其选择市场而不是以计划为主体的资源配置方式。这里所说的市场配置主体,指的是企业、个人和社会团体等各个经济实体在资源配置方面起主导作用;这里所说的市场配置方式,是指由各个

经济实体,根据各自投入的生产要素的供求状况,在不同利益的驱动下,通过市场竞争以及资源在各地区、各高校间的自由流动,采取分散决策,最终实现教育资源的优化配置。

(五)关于教育福利问题的对策

针对普遍存在于人们观念中的教育“福利”心态,一方面必须在理论上和实践上加以克服,另一方面则要进一步强化教育本身作为“基础产业”的功能与作用:首先,民办高教不能仅仅依靠社会力量的赞助来发展自己,实践证明,社会团体和个人对民办高教的公益性资助是即时性的、不稳定的,往往是一种善举,只有获得与其长远利益结合起来的、经营性投入,民办高教的长远发展才有稳定可言;其次,民办高教可以通过“产业化”的形式来发展自己。教育的投入端,可以教育消费的方式来实现,即教育的买方与卖方之间进行等价交换,这是以学养学的基本形式;教育的产出端,可以教育的“产品”(人才、服务与技术)与市场的交换来实现,教育“产品”越是适销对路,教育产出的质量就越高,产业的经营活动就越正常;再次,民办高教产业化可以有效拉动内需。民办高等教育的产业化是以生源的扩大为基础的,而一定规模的教育投入,不仅可以促使教育消费的增长,而且还会带动教师、学生和相关人员作为一个庞大的消费群体,在衣食住行用等各个方面,对市场形成巨大的内需,进而推动其它相关产业的发展,并起到促进经济发展的作用。

(六)关于质量与效益问题的对策

质量与效益,涉及到理论和实践两个层面,因此可从两个方面来探讨:从理论层面上看,质量的好坏与效益的高低是民办高等教育产业化的“生命线”和“立业”之本,效益的高低不能简单地理解为收益的好坏,它还包括质量的优劣,而后者则更为重要。虽然民办高等教育在实施教育产业化过程中,需要考虑办学的规模效益、生均成本费用、教师的劳动力价格以及各种物化劳动的消耗,因为资

金的运转和成本核算直接影响产业的经营状况和自负盈亏,同时也影响到办学质量的好坏,但是,学校的教学、科研、人才、课程、经营和服务的质量等方面,才是真正影响产业全局发展的关键因素,因为质量是获得社会信誉、提高地位、扩充生源、增加投资、改善条件和充实自己的前提,没有质量就没有效益。从这个意义上说,质量是第一位的,质量包含了效益,它与效益是对立统一的关系。再从实践层面来看,虽然质量是民办高教产业化的“生命线”,但由于政府、社会、学校各方对质量的内涵、标准的理解有较大差异,因此建立相应的质量评估机构和合理的质量指标评估体系是必要的。首先,应组建民间性质的以教育行政人员、专家、社会知名人士和学校董事会成员共同参与的质量评估机构;其次,应建立相

应的质量评估机制:质量评估标准应以《高等教育法》、教育部颁布的有关条例、规定和意见为蓝本;质量评估内容应征得各方尤其是专家们的同意;质量评估指标应充分考虑民办高等教育的办学特色。总的来说就是要做到:评估指标科学、合理;评估原则准确、公正、客观;评估程序公开、透明;评估方法有别于公办高校;评估内容以质量为核心;评估措施包括奖励、扶持、责令整改等方面。

总之,无论是政府想推行教育产业化政策,还是民办高校本身想走产业化道路,都必须充分考虑到各种潜在和可能出现的制约因素,只有这样才能在理论和实践上找到可行的解决办法。

(责任编辑 陈武元)